

Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus.

Aase Kristine Aasen Lundberg	Universitetet for miljø- og biovitenskap - UMB	
Eirin Hongslo	Universitetet for miljø- og biovitenskap - UMB	
Sissel Hovik	Høgskolen i Oslo og Akershus - HIOA	
Ingrid Bay-Larsen	Nordlandsforskning - NF	

Hva slags innflytelse får kommunene i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? Klarer Norge å innfri internasjonale forpliktelser med en slik modell? Hvordan blir rammene for naturbasert reiseliv med ny forvaltning? Finnes det spørsmål som forskerne ikke tar opp, men som bør tas opp? I desember 2012 møttes forskere med ulik bakgrunn til diskusjon med ansatte fra Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning. Denne artikkelen oppsummerer de ulike forskningsprosjektene og diskuterer hvilke temaer og problemstillinger norsk samfunnsforskning er opptatt av ved den nye forvaltningsmodellen.

Innledning

Denne artikkelen er skrevet i kjølvannet av en workshop arrangert av Direktoratet for naturforvaltning (DN) som samlet samfunnsforskere med prosjekter som, med litt forskjellig blikk, ser på den nye forvaltningsmodellen i norske verneområder. Artikkelen formål er å diskutere hvilke temaer og problemstillinger norsk samfunnsforskning er opptatt av ved den nye forvaltningsmodellen. Det som har blitt hetende "lokal forvaltning" ble innført i 2009 (St prp 1 2009-2010). Modellen flytter forvaltningen fra det faglige og statlige byråkratiet ved fylkesmannen til et statlig oppnevnt styre sammensatt av politikere fra kommuner og fylkeskommuner med arealer innafor verneområdet. Der det er aktuelt, er representanter fra samiske interesser også med, oppnevnt av Sametinget. I tillegg er grunneierinteresser representert i styret for Breheimen nasjonalpark, der Sjøk Allmenning er en del av nasjonalparkstyret, og i Reinheimen nasjonalparkstyre hvor Ottadalen villreinutvalg er en del av styret. Dette er en ny modell også i internasjonal sammenheng. Per 1.6.2013 var det opprettet 37 verneområdestyrene, og ansatt 36 verneområdeforvaltere. Tilsammen berøres om lag 150 kommuner og 16 av landets fylker [\[sluttnote 1\]](#).

Bakgrunnen for modellen er flerdelt. Både i internasjonal forskningslitteratur og i konvensjoner og traktater som omhandler verneområder, har det vært mye fokus på lokal deltakelse i verneområdeforvaltningen (Sandström med flere 2008; Fauchald og Gulbrandsen 2012). Samtidig har vi sett mer og mer oppmerksomhet om bruk i tilknytning til verneområder. Men selv om internasjonal påvirkning har vært viktig, ble nok spiren til endringene sådd lokalt i Norge. I Norge har

vi vernet mye areal siden nasjonalparkplanen ble vedtatt i 1992. Den gang var om lag 4 % av fastlands-Norge vernet etter naturvernloven. I dag er 18 % vernet, og det aller meste de siste 10-15 årene. Mange av verneprosessene har vært konfliktfylte, og har forsterket kløften mellom en statlig miljøforvaltning og lokalbefolkningen i områdene som er vernet. Krav om lokal deltakelse og mer vekt på bruk og næringsutvikling i tilknytning til verneområdene har økt i styrke og blitt løftet opp på den nasjonale agendaen.

Selv om den nye forvaltningsmodellen forskyver maktrelasjonene i verneforvaltningen, er det all grunn til å helle kaldt vann i årene på de som har håpet på lokalt selvstyre i de vernede områdene. Modellen er snarere en invitasjon til kommunene til å være med i den statlige forvaltningen, enn en overføring av makt og myndighet til det lokale nivået. Verneområdestyret legger til rette for kommunikasjon mellom forskjellige styringsnivåer, en form for nettverksstyring eller samstyring. Både fylkeskommuner og kommuner har politiske representanter i styret. Men handlingsrommet til styret er begrenset av verneforskriftene som er vedtatt nasjonalt, og som ikke endres gjennom denne reformen.

Selv på et så tidlig stadium i denne reformen, har en rekke forskere vist interesse for endringene i verneforvaltning. På det nåværende tidspunktet er det likevel ikke publisert så mye om den nye forvaltningsmodellen. Unntakene her er Fauchald og Gulbrandsen (2012) sin artikkel som inntar et overordnet perspektiv på den nye forvaltningsmodellen, masteroppgaven til Håkon Roald (2012) om Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og Kaltenborn, Qvenild og Nellemanns (2011) artikkel om forvaltningen av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Det er per i dag en håndfull forskningsprosjekter som studerer forvaltningsreformen. KS er i ferd med å initiere en evaluering av kommunenes erfaringer med naturmangfoldloven, inkludert forvaltningsreformen. Gjennom ulike forskningsrådsprogrammer (Miljø 2015, DEMOSREG, Natur og næring) finansieres flere prosjekter som ser på forvaltningsmodellen fra forskjellige vinkler og hvor ulike dimensjoner vektlegges:

1. INTPROT: Lokalforvaltningsreform og internasjonalisering av områdevern. (NFR: Miljø 2015). Samarbeid mellom Fridtjof Nansen Institute (FNI) og internasjonale samarbeidspartnere (Carleton University, Canada og Umeå universitet, Sverige).
2. PROTOUR: Dynamiske forvaltningsperspektiver på reiselivsutvikling i norske nasjonalparker (NFR: Natur og næring, samt Norges Bondelag). Samarbeid mellom Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), Transportøkonomisk institutt (TØI), Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), samt internasjonale samarbeidspartnere (University of Otago, New Zealand, og Oregon State University, USA).
3. PhD-prosjektet til Camilla Risvoll Godø: Assessing resilience within pastoral communities in the face of uncertainty and change, Universitetet i Nordland (UiN).
4. LOCALMAN: Ideer, modeller og praksis i naturressursforvaltningen: Gjør lokal forvaltning noen forskjell? (NFR: Miljø 2015). Samarbeid mellom UMB, Østlandsforskning og Høgskolen i Oslo og Akershus, samt Umeå Universitet, Sverige.
5. MOUNTAINREG: Fjellområder i Norge som attraktive bygdesamfunn eller urbane rekreasjons-områder: utfordringer til en fjellpolitikk (NFR: DEMOSREG). Østlandsforskning,

Høgskolen i Lillehammer, NTNU, Northern Research Institute (NORUT) samt flere internasjonale samarbeidspartnere (Umeå Universitet, Sverige; University of Highlands and Islands, Perth College, Skottland; Monturban, Sveits og International Amenity Migration Centre, Canada/USA)

Det er disse nevnte forskningsprosjektene som danner utgangspunkt for denne artikkelen. Før vi presenterer disse prosjektene, vil vi gi en bakgrunn for dagens lokale forvaltningsmodell og det økte fokuset på bruk i relasjon til verneområder. Til slutt vil vi diskutere hva slags kunnskap og innsikt disse forskningsprosjektene er forventet å frembringe, samt peke på temaer som ikke berøres og muligheter for videre forskning.

Å forene det lokale med det nasjonale

Bakgrunnen for den nye forvaltningsmodellen

Startskuddet for den nye lokale forvaltningsmodellen gikk da Stortinget i 1996 tok initiativ til et forsøk med lokal forvaltning av større verneområder (Innst. O. nr. 64 1995-96). Bakgrunnen var en bekymring for tiltakende konflikter mellom grunneiere og kommunale myndigheter på den ene siden, og statlig naturforvaltning på den andre side. I tillegg ble forsøket koblet til et ønske om å oppnå større lokal oppslutning om statlig vern.

Dette initiativet ble fulgt opp av Regjeringen, som ga DN i ansvar å administrere forsøkene. Fire områder ble valgt ut til å delta:

- *Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde*, opprettet 28. april 2000.
- *Forollhogna nasjonalpark*, med tilgrensende landskapsvernområder, opprettet 21. desember 2001.
- *Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark*, med tilgrensende verneområder, opprettet 3. mai 2002.
- *Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark*, opprettet 17. desember 2004.

Forsøket dreide seg om å overføre myndighet til å forvalte områdene etter verneforskriften til de berørte kommunene. Dette innebar å behandle søknader om dispensasjoner fra verneforskriften, utarbeide forvaltningsplan, vurdere behovet for skjøtsel og informasjon og rapportere/anmelde brudd på verneforskriften.

Modellene varierte noe [\[sluttnote 2\]](#). I Dovrefjell-Sunndalsfjella ble det kommunale ansvaret for forvaltning av nasjonalparken overført til det interkommunale og interfylkeskommunale Dovrefjellrådet (med hjemmel i forsøksloven), i Blåfjella-Skjækerfjella ble kommunene delegert deler av forvaltningsmyndigheten, mens resten ble delegert til henholdsvis Fylkesmann og Reindriftsadministrasjonen. I Forollhogna og i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane fikk den enkelte kommune delegert alt forvaltningsansvaret, og i Setesdal Vestehei-Ryfylkeheiane fikk kommunene også myndighet til å avgjøre klager på sine vedtak.

Myndigheten ble altså overført til de enkelte kommunene. Ansvar for en helhetlig koordinering på tvers av kommunegrensene ble lagt til interkommunale organer, men rollen disse organene fikk

varierte. I Dovrefjell ble forvaltningsansvaret lagt til det interkommunale Dovrefjellrådet, mens det i Forollhogna var svake interkommunale strukturer som fikk forvaltningsansvaret. I de to andre områdene fantes en mellomløsning, der interkommunale organer var aktive i utarbeidelsen av forvaltningsplanen, men spilte en beskjeden rolle i behandlingen av dispensasjonssøknader og andre enkeltsaker.

Evalueringsene av forsøkene konkluderte med at de i all hovedsak var vellykkede. Kommunene ivaretok stort sett de krav og oppgaver som lå til forvaltningsmyndigheten (Falleth og Hovik 2008). Forvaltningen ble – i all hovedsak – gjennomført i tråd med vernebestemmelser og vedtatte forvaltningsplaner. Det var et betydelig lokalpolitisk engasjement rundt forsøkene. Ikke uventet ble dette engasjementet særlig rettet mot å utvikle en politikk for bruk og vern av områdene. Det var tendenser til at grunneier- og utmarksinteresser og reiselivsnæringens interesser ble prioritert høyere enn det som var vanlig i verneområder. Dette skjedde i all hovedsak innenfor rammene av verneformålene og verneforskriftene. Evalueringen påviste eksempler på vedtak som gikk ut over rammene for verneforskrift og forvaltningsplan, men dette var svært få. På tross av stort lokalpolitisk engasjement, kunne evalueringen imidlertid ikke avdekke noen økt lokal oppslutning om vernet.

Evalueringen pekte på flere svakheter ved modellene som var valgt: Manglende muligheter til å forhindre at enkeltkommuner gikk ut over de formelle rammene, grunnet ikke-bindende interkommunalt samarbeid, og få muligheter for staten til effektivt å sanksjonere disse kommunene. Enkelte kommuner innfridde ikke krav om naturvitenskaplig kompetanse, og ordninger for statlig veiledning av og kontroll med kommunene manglet. Og til sist avdekket evalueringen manglende muligheter til reell deltakelse fra alle berørte parter og offentlige myndigheter, og manglende arenaer for lokal konfliktløsninger. Kritikken mot statlig verneforvaltning for mangel på reell deltakelse fra berørte grupper kunne altså også rettes mot kommunal forvaltning. Kommunene var av den oppfatning at de representative lokaldemokratiske kanalene var tilstrekkelig, mens evalueringen påviste manglende ivaretagelse av lokale mindretallsinteresser.

Vern gjennom bruk: Fjellteksten og rapporter fra Riksrevisjonen

Mens forvaltningsforsøkene pågikk, vokste oppmerksomheten om bruk av og næringsutvikling i tilknytning til verneområder. Også i dette spørsmålet spilte Stortinget en aktiv rolle. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet høsten 2002 ble Regjeringen bedt om å komme tilbake til Stortinget med en sak om bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge. Regjeringens svar kom i form av den såkalte *Fjellteksten* i revidert nasjonalbudsjett (St. prp. nr. 65 2002-2003). Fjellteksten inneholder klare signaler om at en i framtida skal legge vekt på å se vern av naturområder og utvikling av nærliggende lokalsamfunn i sammenheng. Den er blitt tolket som et politisk manifest som understreker betydningen av næringsutvikling, spesielt knyttet til reiseliv og turisme, i og nær verneområder, og dermed legitimerte den forsøkskommunenes sterke fokus på bruk. Fjellteksten må tolkes i lys av statlige myndigheters ønske om å redusere konfliktnivået rundt vern og øke den lokale oppslutningen om statlig vernepolitikk.

Det har også vokst fram en erkjennelse av at vern i mange tilfeller forutsetter bruk. I tiåret etter at ny landsplan for nasjonalparker og store verneområder ble vedtatt (1993), hadde opprettelse av nye verneområder høy prioritet. Forvaltning og skjøtsel av disse var ikke i fokus. Riksrevisjonen påpekte i en rapport fra 2006 (Riksrevisjonens Dokument 3:12 2005-2006) behovet for å styrke forvaltningen

av verneområdene. Mangelfull skjøtsel og forvaltning fører til at verneverdiene trues. Det er behov for å utarbeide nye og bedre forvaltnings- og skjøtelsesplaner, og å intensivere skjøtsel i områder der verneverdiene er avhengig av dette. Dette illustrerer at i noen tilfeller er bruk en forutsetning for vern. For å opprettholde viktige kulturlandskapsverdier må vernemyndighetene samarbeide med grunneiere og andre lokale aktører. Evalueringen fra forvaltningsforsøket konkluderte med at en i liten grad hadde gjennomført dokumentasjon og skjøtsel, men situasjonen var neppe bedre i områdene som ble forvaltet av Fylkesmannen. Riksrevisjonen sin undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging ([Riksrevisjonens Dokument 3:11 2006-2007](#)) pekte på svakheter i veiledning, opplæring og samordning på tvers av nivå og sektorer. Det ble her gitt tydelige signaler om at det var nødvendig å bedre styringsdialogen mellom Miljøverndepartementet, fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene for å lykkes med en mer bærekraftig arealdisponering.

Hva er endret i den nye modellen?

I dagens forvaltningsmodell er forvaltningsansvaret delegert til et nasjonalparkstyre eller verneområdestyre, avhengig av hvorvidt verneområdet er en nasjonalpark eller ikke. I denne artikkelen benytter vi begge begrepene. Dette styret er en statlig nemnd, opprettet av og direkte underlagt Miljøverndepartementet, men der medlemmene nomineres (eller velges) av kommunestyrene, fylkestingene og Sametinget. Sekretariatsfunksjonen er lagt til nasjonalparkforvaltere som er ansatt hos Fylkesmannen, men underlagt verneområdestyret. Nasjonalparkforvalterne er lokalisert lokalt i tilknytning til verneområdene, i såkalte forvaltningsknytepunkt. Modellen delegerer ikke forvaltningsansvaret til kommunene, kommunene inviteres til å delta i den statlige forvaltningen av verneområdene. Løsningen er dermed en hybrid, der skillet mellom statlig og kommunalt ansvar er uklart. Den nye forvaltningsmodellen bygger på fire forutsetninger (St. prp nr. 1 2009-2010: 222-223):

1. Lokal forvaltning – medvirkning og forankring
2. Enhetlig forvaltning, forutsigbar, effektiv og helhetlig
3. Kunnskapsbasert forvaltning – vitenskapelig og erfaringsbasert
4. Rapportering, kontroll og sanksjonering

Målsettingen med modellen er å kombinere lokal forankring og enhetlig forvaltning i tråd med vernebestemmelser. Lokal forankring og eierskap er forsøkt ivaretatt gjennom lokalpolitisk deltakelse, en enhetlig og helhetlig forvaltning gjennom opprettelse av et nasjonalparkstyre med ansvar for hele verneområdet, og som er direkte underlagt statlig instruksjonsmyndighet. Naturvitenskaplig kompetanse og statlig veiledning og oppfølging er søkt sikret gjennom at nasjonalparkforvalterne er ansatt hos Fylkesmannen. Slik sett tar modellen hensyn til noen av erfaringene fra evalueringen av forsøksområdene.

Imidlertid er det også enkelte erfaringer fra forsøkene og lærdommer fra andre studier som modellen ikke imøtekommer direkte:

Helhetlig og integrert arealforvaltning

Gjennom forvaltningsreformen inviteres lokalpolitikere til å forvalte statlige vernebestemmelser og

utforme eller revidere forvaltningsplan for området. Modellen åpner altså ikke for lokal medbestemmelse i utarbeidelsen av verneforskrifter eller -grenser, og gjennom dette styrke den lokale legitimiteten til vernebestemmelsene. Studier fra Nordland fylke har vist at en gjennom integrerte bruks- og verneplanprosesser har lyktes i å involvere kommuner og fylkeskommunen i verneplanarbeidet (Sandersen og Bay-Larsen 2008; Bay-Larsen 2012). Planleggingen av nye verneområder etter naturvernloven ble samkjørt med kommunal og fylkeskommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Partnerskapene mellom fylkesmannen og kommune/fylkeskommune blir beskrevet som vellykket, blant annet fordi de var sterkt politisk forankret i kommune og fylkeskommune, og fordi de lyktes i å etablere en arena for kommunikasjon, læring og tillitsbygging på tvers av geografiske og administrative grenser. Organiseringen bidro også til likeverdig deltakelse fra statlig og kommunalt nivå. Erfaringer fra andre områder tilsier imidlertid at det er en forutsetning at planprosessene integreres tett. Parallelle prosesser som ikke samkjøres, bidrar verken til koordinerte planer eller til nødvendig utveksling av kunnskap og virkelighetsforståelse mellom statlig og kommunal/fylkeskommunal planlegging (Skjeggedal 2005).

Forvaltningsmodellen er designet for å ivareta forvaltning av verneområdene, og imøtekommer ikke spørsmålet om helhetlig forvaltning av verneområdene og omkringliggende arealer i sammenheng. Ut over at det i Stortingsproposisjonen heter at i «nokre område kan det òg opprettast eit administrativt fag-/kontaktutval bestående av representanter frå dei ulike kommunane ...» (St. prp. Nr. 1 2009-2010: 224), gjøres det ikke noe overordnet grep for å sikre en samordning med kommunenes planlegging og forvaltning av de omkringliggende LNFR-områdene eller med fylkeskommunens regionale planlegging. Kontakten med og informasjons- og kunnskapsutvekslingen mellom verneområdeforvaltningen og (fylkes-) kommunal planlegging og forvaltning er ikke formalisert i modellen.

Hvorvidt lokal forvaltning vil bli et effektivt verktøy for lokal- og regionalpolitikere i deres ambisjon om å få til en bærekraftig utvikling i området – innenfor vernets formål og bestemmelser, er også usikker. Miljøverndepartementet har lagt klare begrensninger på hvilke saker styrene kan behandle og hvilke ressurser de kan disponere. Tidligere miljøvernminister Erik Solheim har spesifisert at nasjonalparkstyrene ikke kan bruke av sine driftsmidler til å gjennomføre oppgaver som går utover de rent forvaltningsmessige oppgavene. Dette er en spesifisering som mange har tolket dit hen at nasjonalparkstyrene ikke kan ha en rolle i næringsutvikling. Men det ligger uansett et handlingsrom her for nasjonalparkstyrene, selv om de ikke kan drive kommersiell virksomhet med offentlige midler. Ordførernes engasjement forutsetter trolig at de kan kombinere forvaltning av statlig regelverk med utvikling av lokalsamfunnet. Hvis styrets arbeid blir dominert av dispensasjonssaker, er det fare for at det lokalpolitiske engasjementet svekkes. Det vil igjærn kunne sette den lokale forankringen i fare. Hvis det ikke lar seg gjøre å drive lokal utvikling innen rammen av en statlig nemnd, vil de kanskje trekke seg ut.

Vertikale og sektorielle skillelinjer

Forvaltningsmodellen er utformet for å håndtere konflikter mellom sentrale og lokale aktører i norsk naturvern. Naturvern utløser imidlertid ikke bare skillelinjer mellom sentralt og lokalt nivå, men også prinsipielle konflikter som utspiller seg på tvers av styringsnivåene, for eksempel mellom miljøsektoren og landbrukssektoren eller fiskerisektoren. Flere studier avdekker slike konfliktlinjer

([Hovik and Edvardsen 2006](#); [Bay-Larsen 2010](#)). Blant annet viser erfaringer fra Trillemarka og Skjerstadvjorden hvordan aktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå innenfor sektorene finner sammen og jobber for sin sektors løsning i konkurranse med løsninger utformet innen andre sektorer ([Reitan og Holm 2012](#); [Bay-Larsen 2012](#)). Andre studier har vist hvordan løsningen på konfliktene kan finnes ved å kombinere lovverk og virkemidler i ulike sektorer, eksempelvis ved å koble landbrukssektorens tilskudds- og veiledningsordninger med naturvern, slik det ble gjort ved etableringen av Svanøy bruks- og verneplan (Hovik and Edvardsen 2006; Harvold m fl 2006).

Regjeringen forutsetter at verneområdestyrene oppretter faglig rådgivende utvalg, der berørte interesser sitter. Kravet om minst 40 % av hvert kjønn, vil bidra til en bedre kjønnsbalanse enn det som tradisjonelt har preget forvaltning og bruk av utmark (Svarstad et al. 2006), mens representasjon fra Sametinget i verneområdestyrene i de områder der samiske interesser er berørt, sikrer deres deltakelse. Ut over årlige dialogmøter med styret, legges det ikke føringer på bruken av disse utvalgene. Modellen legger derfor til rette for at flere aktører og grupper involveres i forvaltningen, og da først og fremst lokalpolitikere gjennom verneområdestyrene. Hvorvidt disse er i stand til å løse opp i vertikale eller sektorielle skillelinjer på tvers av lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, vil være interessant å følge videre.

Pågående forskningsprosjekter

Felles for forskningsprosjektene som omtales i det følgende er at de er midt i prosjektperioden. Det vil si at det er få funn å peke på og få funn å sammenligne på tvers av prosjektene. De fleste prosjektene inneholder også problemstillinger og tema som ikke er direkte knyttet til lokal forvaltning i verneområder. Oppsummeringene av prosjektene er imidlertid avgrenset til de delene av prosjektet som ser nærmere på den nye forvaltningsmodellen.

Internasjonalisering og lokalforvaltningsreform (INTPROT)

Prosjektet tar utgangspunkt i lokalforvaltningsreformen og internasjonaliseringen av norsk verneområdeforvaltning, og ser på forholdet mellom norsk naturvernpolitikk og internasjonale forpliktelser om ivaretagelse av biologisk mangfold i et langsiktig perspektiv. Det potensielle spenningsforholdet mellom overordnede internasjonale forpliktelser, nasjonale målsettinger og lokale ønsker om verdiskapning og utvikling i tilknytting til verneområder er en grunnleggende antagelse i dette prosjektet. Betydningen av det internasjonale nivået for norsk vernepolitikk og -forvaltning, samt Norges oppfølging av internasjonale forpliktelser på dette området, er i liten grad studert tidligere. Gjennom å studere koblingen mellom det internasjonale nivået og den nye norske forvaltningsmodellen, søker INTPROT å bidra til å utfylle dette bildet. De politiske og juridiske forpliktelser i internasjonale avtaler tilfører en dimensjon til den norske verneforvaltningen som så langt har vært lite hensyntatt. Selv om de internasjonale rettslige forpliktelsene i stor grad er fleksible og generelle, noe som resulterer i at handlingsrommet for nasjonale myndigheter er stort, finnes det også en rekke detaljerte retningslinjer og anbefalinger.

Norge har ratifisert en rekke internasjonale konvensjoner på dette området, og til sammen har et stort antall norske naturområder fått en internasjonal vernestatus gjennom disse konvensjonene. Prosessen under «Emerald Network» ([sluttnote 3](#)) vil medføre en enorm økning i områder med internasjonal status. Prosjektet undersøker hva slags betydning det har at områder får en internasjonal vernestatus og om dette påvirker utforming av verneforskrift, forvaltnings- og

skjøtselsplaner, samt forvaltningsmyndighetenes enkeltsaksbehandling. Med dette som bakgrunn vil det være mulig å belyse om det er et gap mellom norsk verneforvaltning og de internasjonale forpliktelsene Norge har. Prosjektet er, gjennom komparative studier av Norge, Sverige og Canada, opptatt av å undersøke hva som kan gjøres for bedre å oppfylle intensjonene i internasjonale avtaler, samt hvordan erfaringer med økt lokal involvering kan integreres i internasjonale regimer.

Naturbasert reiseliv i norske nasjonalparker

PROTOUR er en videreføring av SUTOUR (Haukeland, 2011), og utgangspunktet er naturbasert reiseliv. Interesse for den nye forvaltningsmodellen ligger blant annet i å undersøke hvordan modellen påvirker mulighetene og begrensningene for naturbasert reiseliv. Denne problemstillingen inngår i den delen av PROTOUR der man inviterte representanter fra statlig miljøforvaltning (Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens naturoppsyn, Riksantikvaren, Norsk Fjellstyresamband) til å delta i et fokusgruppeintervju. Noen foreløpige konklusjoner fra intervjuundersøkelsen viser at forvaltningen anser samarbeidet med turistaktører som viktig, og det er ønskelig med partnerskap med reiselivsnæringen. Myndighetene mener derimot at det ikke er deres oppgave å være turismeaktør eller turismeutvikler, men at de skal fungere som tilrettelegger for naturbaserte turistaktiviteter. Dette gjelder også for de nye verneområdestyrene. Samtidig antyder forvaltningen at menneskelig bruk vil få større plass i framtidig forvaltning, nå som nasjonalparkplanen er gjennomført. Det virket også som om forvaltningen manglet effektive virkemidler for å håndtere randsoneproblemer. Denne forberedende undersøkelsen skal følges opp med en bredere spørreundersøkelse i forvaltningen av tre case-områder (Nasjonalparkriket, Hardangervidda nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark).

PROTOUR undersøker også samordningen innenfor det norske planleggings- og forvaltningssystemet. De ser på samhandlingen mellom sentrale aktører med ansvar for plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Dette skal gjøres gjennom dybdeintervju av sentrale aktører i tilknytning til Ytre Hvaler nasjonalpark og gjennom dokumentstudier. Spørsmålene de stiller er hvordan man kan oppnå helhetlig forvaltning i og utenfor vernede områder og hvordan ansvarlige myndigheter bruker virkemidlene i de to aktuelle lovene, balanserer de to systemene mellom hensynet til miljø og hensynet til reiselivsutvikling. Prosjektet gjør også en detaljstudie av det breie samarbeidsprosjektet Klimapark 2469 i Jotunheimen, der særlig samhandlingen mellom offentlige og private aktører, mellom kunnskapsbedrifter, formidlingsbedrifter, næring og forvaltning blir studert. Det foreligger ingen funn fra disse delene ennå.

Beitenæringens tilpasning og deltakelse i verneområdestyrer

Deler av doktorgradsprosjektet til Camilla Risvoll Godø tar for seg deltakelse i utmarka. Hennes utgangspunkt er en studie av tilpasningsstrategier og robusthet i utmarksbaserte beitenæring (reindrift og sauenæringa), hvor store beiteområder befinner seg i vernede områder. Dagens beitenæring er preget av en rekke utfordringer. Klimaet er i endring, og gjennomsnittstemperaturene øker og fører til issmelting, mer ekstremvær og låste beiter. Samtidig opplever beitebrukere økt konkurranse med andre aktører (sauehold, naturvern, turisme, vannkraft, gruvedrift, hyttebygging, transport) om arealer. Selv om beiting er tillatt innenfor verneområder, er beitedrift begrenset av vernebestemmelser, og derfor mer komplisert innenfor verneområdene enn utenfor. Rovdyrproblematikken, og konfliktnivået i rovdyrspørsmål er også høyst tilstede.

I dette lyset stiller Godø spørsmål om hvordan reindriftsnæringen takler tilpasningen til nye forutsetninger og om representasjon i de nye verneområdestyrene endrer tilpasningsevnen deres. Funnene hennes indikerer at reindriftsutøvere ser det som viktig å delta i verneområdestyrene, fordi viktige beslutninger om beiteområdene deres tas der. For reindriften gir deltagelse i verneområdestyrene en mulighet til å spre kunnskap om reindriften. Å skape forståelse for behovene knyttet til reindriften, forutsetter at andre interessegrupper får kunnskap om næringen og årsakene som ligger bak deres behov. Gjennom deltakelse kan de for eksempel forhindre at veier og traseer blir lagt til kalvingsområder eller gjennom migrasjonsruter for reinen. Samtidig byr deltakelsen på utfordringer. Som medlemmer må reindrifta forsvare styrets beslutninger selv når de ser at dette kolliderer med næringens interesser. Det er med andre ord utfordrende å sjonglere roller, samtidig som rollen deres oppfattes som vagt definert, og fordelingen av ansvar mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå er uklar. Reindrifta peker også på fragmenterte informasjonsstrømmer på tvers av forvaltningsnivå. Dette oppleves som utfordrende i beslutningsprosessene.

Lokal forvaltning for en mer bærekraftig ressursforvaltning

Utgangspunktet til LOCALMAN er internasjonale og nasjonale tendenser til å fokusere mer på lokal deltakelse i naturforvaltningen, og samtidig på mer bruk i tilknytningen til verdifulle verneområder. Prosjektet ser den nye forvaltningsmodellen for verneområder og initiativet til regionalparker mange steder som to forskjellige uttrykk for disse tendensene, og fokuserer på lokale forutsetninger for bærekraftig ressursforvaltning. Mens den lokale forvaltningsmodellen forholder seg til naturmangfoldloven, forholder regionalparkene seg til plan- og bygningsloven. En grunnantakelse i prosjektet er at det ikke finnes noe ideelt forvaltningssystem. Alle forvaltningssystem må tilpasses konteksten det skal inn i. Hvor i styringshierarkiet man legger beslutninger, vil avhenge av det. Dermed kan vi også anta at resultatene (planer, praktisk forvaltning) vil variere både mellom forvaltningsmodeller og innad i dem, for eksempel de forskjellige verneområdestyrene. På denne bakgrunnen er LOCALMAN opptatt av mulighetene for den nye verneforvaltningen og for arealplanlegging til å balansere internasjonale forpliktelser, nasjonale interesser og ønsket om mer lokal deltakelse og utvikling. LOCALMAN konsentrerer seg om to hovedaspekter: For det første sammensetningen av lokale rettighetshavere som representerer forskjellige brukerinteresser i de to forvaltningsmodellene. For det andre fokuserer LOCALMAN på den institusjonelle konteksten for forvaltningen. I hvilken grad er flere kommuner involvert i forvaltningen? Har kommunene tradisjon for samarbeid? Hvilke effekter kan vi se av asymmetriske interesser mellom kommuner? Tidligere studier har pekt på betydningen av klare grenser, regler for deltakelse, gjennomsiktighet, mekanismer for etterrettelighet og konfliktløsning (Sandström et al. 2008; Zachrisson 2009; Hovik et al. 2010) i forvaltningsmodeller, og LOCALMAN vil gå nærmere inn på hvordan disse mekanismene fungerer i verneområdeforvaltningen og i regionalparkene.

LOCALMAN har valgt fire områder for case-studier. To er verneområder og to er regionalparker i tilknytning til verneområder. Verneområdene er Setesdal-Vesthei-Ryfylkeheiene landskapsvernområde og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Regionalparkene er Valdres Natur- og Kulturpark og Nærøyfjorden Verdsarvpark. I tillegg til intervjuer med aktuelle aktører på regionalt og lokalt nivå (FM, FK, forvaltere, verneområdestyre, andre markante aktører) og observasjoner av møter, skal det gjennomføres en bredere spørreundersøkelse og dokumentstudier.

Norske fjellkommuner og store verneområder

Utgangspunktet for prosjektet MOUNTAINREG er utfordringene som norske fjellkommuner står ovenfor. Hovedmålet er å utvikle kunnskapsgrunnlaget for fjellpolitiske virkemidler innen reiseliv/rekreasjon, planlegging og forvaltning av vernede og tilliggende områder og lokal deltakelse og innflytelse. Til tross for at norske fjellområder har vært sentrale i regional utviklingspolitikk og planlegging siden 50-tallet, finnes det ikke en helhetlig nasjonal fjellpolitikk. Fjellområder i Sør-Norge utgjør 42 prosent av landarealet og 77 kommuner kan defineres som fjellkommuner (Arnesen med flere 2010). Mange av disse områdene er berørt av nasjonal vernepolitikk. Samtidig synker befolkningen i disse områdene. Folketallet i fjellkommunene er redusert med 5,6 prosent fra 1990 til 2010, mens folketallet i Sør-Norge totalt har økt med 17,8 prosent. Parallelt med denne utviklingen har det vært en markant vekst i antall fritidsboliger i disse kommunene, og mange fjellkommuner har i dag en større hyttebefolkning enn fastboende innbyggere. Utfordringene for disse fjellkommunene er med andre ord sammensatte, og prosjektet søker å belyse disse fra flere ulike innfallsvinkler.

Felles for de seks eksempelkommunene i prosjektet er at de har store verneområder. Med bakgrunn i befolkningsnedgangen i mange fjellkommuner er MOUNTAINREG-prosjektet opptatt av utfordringer knyttet til deltakelse og demokrati. I kommuner hvor hyttebefolkningen er markant større enn kommunens innbyggere, utfordres det representative demokratiet, fordi hyttebefolkningen står utenfor de tradisjonelle representative kanalene og vil søke å påvirke kommunale beslutningsprosesser fra utsiden. MOUNTAINREG-prosjektet vil derfor utforske hvordan hyttebefolkningens interesser kanaliseres inn i den institusjonaliserte kommunale beslutningsprosessen og hvilke nettverk og partnerskap som oppstår og hvem som får tilgang til disse.

Utover det spør forskerne i MOUNTAINREG hvor stor makt det lokale demokratiet har i norsk utmarksforvaltning i et politisk system som baserer seg på valg av representanter innenfor geografisk avgrensede enheter, mens mange av interessentene innen områdevern, reiseliv, m.m. i fjellområdene krysser disse grensene. Hvordan er sammenfallet mellom interesser, involvering og innflytelse?

Dagens forskningsprosjekter: metodiske og tematiske avgrensninger

Gjennomgangen av prosjektene viser at de utfyller hverandre og undersøker forskjellige aspekter ved den nye forvaltningsmodellen. Det er imidlertid et sentralt poeng at alle prosjektene i denne gjennomgangen har til felles at de er rene samfunnsfaglige studier.

De samfunnsvitenskapelige prosjektene gir et rikt tilfang av temaer og perspektiver. Prosjektene lar seg vanskelig kategorisere tematisk. De favner til dels tematisk bredt, og en rekke tema er felles på tvers av prosjektene. Det er likevel mulig å peke på hvor hovedtyngdepunktet i de ulike prosjektene ligger. Både PROTOUR og doktorgradsprosjektet til Risvoll Godø tar utgangspunkt i næringsaktivitet knyttet til verneområder, mens MOUNTAINREG anlegger et bredere perspektiv i sin tilnærming til den lokale forvaltningsmodellen gjennom fokuset på utfordringene til fjellkommuner. Også LOCALMAN har en bred tilnærming i sin sammenlikning av ulike modeller for lokal forvaltning av naturressurser. INTPROT konsentrerer seg om sammenhengen mellom det internasjonale nivået og den lokale forvaltningsmodellen. Dette prosjektet skiller seg ut, i og med at lokal forvaltning sees i et

utenfra perspektiv. Gjennomgående for alle prosjektene er fokuset på komplekse problemstillinger, eller såkalte «wicked problems» (Rittel og Webber 1973) som vanskelig lar seg løse: hva slags aktiviteter, og i hvilket omfang, kan bruk kombineres med verneverdiene? Hvem er best egnet til å forvalte verneverdiene i et langsiktig perspektiv, og hvilke konsekvenser vil det ha at forvaltningen legges til ulike forvaltningsnivå?

Kvalitative case

Ett gjennomgående fellestrekk ved prosjektene er forskningsdesign og valg av casestudier. LOCALMAN og PROTOUR har begge konkrete verneområder som utgangspunkt for sine studier, mens MOUNTAINREG har seks kommuner med areal i verneområder som case. I Risvoll Godøs doktorgradsprosjekt er det beitenæringen som er case, men med utgangspunkt i deres bruk av verneområder. I INTPROT er det hele den norske forvaltningsmodellen som betraktes som case. Hva slags nivå casestudiene ligger på varierer med andre ord. En styrke ved disse case-tilnærmingene er at det vil gi inngående kunnskap om og innsikt i de konkrete kontekstene som studeres. Erfaringer med den nye forvaltningsmodellen vil kunne belyses fra et bredt spekter av aktører og interesser innenfor de ulike casene. At det pågår flere forskningsprosjekt samtidig vil også muliggjøre sammenligning mellom casene.

Alle prosjektene baserer seg hovedsakelig på kvalitative data fra intervjuer og dokumentstudier. Kvantitative data benyttes som supplement i tre av prosjektene. MOUNTAINREG bruker registerdata for blant annet sysselsetting i fjellkommunene. LOCALMAN og PROTOUR gjennomfører surveyer, men disse dekker bare case-områdene og eventuelt noen få områder utenfor. På flere tema vil representative spørreundersøkelser og bruk av registerdata være nyttig. Slike undersøkelser vil være mer relevant om et par år, når den nye verneområdeforvaltningen har kjørt seg inn.

Et annet fellestrekk mellom flere prosjektene er et internasjonalt komparativt perspektiv. I de komparative studiene inngår land som New Zealand (PROTOUR), Sveits (LOCALMAN), Canada (MOUNTAINREG og INTPROT), samt Sverige (LOCALMAN, MOUNTAINREG og INTPROT). Siden flere prosjekter sammenlikner sider ved den norske forvaltningsmodellen med verneforvaltning i andre land, vil vi kunne si mer om særtrekkene ved den norske forvaltningen. Vi vil kunne gi svar på hvor spesiell og omfattende den norske forvaltningsmodellen er i lys av forvaltningspraksis i andre land. Vi vil også kunne si noe om hvordan utfordringer knyttet til balansegangen mellom bruk og vern håndteres, og hva slags rolle den norske forvaltningen spiller, hvor aktivt det tilrettelegges for bruk og hva slags bruk det legges til rette for.

Fordi flere prosjekter sammenligner den norske verneforvaltningen med den svenske, vil vi kunne peke på hvilke mekanismer og drivkrefter som har bidratt til å forme den norske modellen, og forklare hvorfor to relativt like naboland har endt opp med så forskjellige forvaltningssystemer.

Derimot utnyttes ikke potensialet som ligger i å sammenligne verneområdeforvaltningen med andre forvaltningsoppgaver eller andre sektorer i Norge. Ingen av studiene ser på sammenheng på tvers av alle eller et større antall verneområder. En utfordring med en ensidig vektlegging av casestudier er at oppmerksomheten rettes mot spesifikke funn og forklaringer på enkeltutfall, mens det blir vanskeligere å avdekke generelle mønstre og lærdommer. Slike sammenligninger ville kunne kaste nytt og nyttig lys over verneforvaltningen, og bidra til et sterkere teoretisk fokus enn det som preger

de foreliggende prosjektene.

Nasjonalparkstyrene: handlingsrom og rolleavklaringer

Felles for alle forskningsprosjektene er en interesse for handlingsrommet i den nye forvaltningsmodellen. Selv om handlingsrommet er begrenset av verneforskrift, forvaltningsplaner og skjøtelsesplaner, er det likevel rom for å utøve et faglig og forvaltningsmessig skjønn. Flere forskningsprosjekter er interessert i hvordan fortolkning og avveining av ulike interesser praktiseres i enkeltsaksbehandling og langsiktig planlegging (forvaltningsplanprosesser). Kunnskap om hvordan praksisen endrer seg (eventuelt ikke endrer seg) vil kunne belyse hva slags betydning det har å flytte forvaltningsansvaret fra fylkesmannsembetet til verneområdestyrene. Gjennom prosjekter som LOCALMAN, INTPROT og PROTOUR vil vi kunne få fram ny kunnskap om betydningen av å desentralisere forvaltningsansvaret – vi vil kunne peke på om noe blir annerledes, om noen interesser høres i større grad og om disse i sin tur får påvirke beslutningene som fattes. Gir styrene lokale interesser og bruksargumenter forrang i større grad enn fylkesmannen gjorde det? Blir det flere klager, og må Miljøverndepartementet i større grad avgjøre disse? Hva slags linje nasjonale myndigheter legger seg på i klagesaksbehandlingen vil i stor grad avgjøre hvordan skjønnrommet forstås, og påvirke forvaltningspraksisen. Fordi INTPROT tar utgangspunkt i de internasjonale forpliktelsene Norge har, vil vi også kunne få frem ny kunnskap om hvordan internasjonale avtaler og konvensjoner legger rammer og påvirker den konkrete forvaltningen.

Krav til en kunnskapsbasert forvaltning

En annen målsetting ved forvaltningsreformen var at forvaltningen skulle være *kunnskapsbasert*. Dette er en ambisiøs målsetting, men også en målsetting som legges til grunn i naturmangfoldloven. Her ligger også en av utfordringene i den lokale forvaltningsmodellen, slik blant annet INTPROT peker på. Det er ingen av prosjektene som eksplisitt undersøker hvordan denne målsettingen oppfylles i praksis. Når forvaltningen flyttes fra fagbyråkratiet til politikerne, kan man forvente en endring i hvordan man forholder seg til kunnskap. Hvordan påvirker endringene i maktbalansen mellom fagbyråkrati og politikere i bruken av kunnskap? Kommer de nye verneområdestyrene til å vektlegge andre typer kunnskap enn man gjør i dag? Hvordan bruker man kunnskap inn i prosessen med å lage de nye forvaltningsplanene? Under kunnskapsbasert forvaltning kunne man også forfulgt noen andre problemstillinger: For eksempel kunne man sett nærmere på hva som skjer når man desentraliserer kunnskapsmiljøer. Hvordan fungerer for eksempel forvaltningsknutepunktene som kompetansesentre? Får man til en skikkelig informasjons- og kunnskapsutveksling, samt samarbeid mellom institusjoner, som er plassert sammen (SNO, fjellstyrer, museer, verneområdeforvaltere)? Åpner forvaltningsknutepunktene opp kunnskapsmiljøene eller bidrar de til god koordinering blant de som er plassert sammen, men ikke utenfor? Man kunne også studert nasjonalparkforvalterne nærmere og sett på hvordan deres bakgrunn og kompetanse påvirker hvilken type kunnskap som blir vektlagt i den praktiske forvaltningen.

Nye problemstillinger; enhetlig, helhetlig eller adaptiv lokal forvaltning?

Som vi har pekt på tidligere, hersker det en viss forvirring om rollene i den nye modellen. Det er ikke så merkelig, siden modellen både er kompleks og ganske ny. Særlig forvalterens rolle er interessant fordi den fungerer som et bindeledd mellom fagbyråkrati og politikerstyre, og mellom stat og nasjonalparkstyrene. Nasjonalparkforvalter er en ny stilling med uklare krav til kompetanse. En studie

av nasjonalparkforvalterne som «bakkebyråkrater», med fokus på deres rolleutforming og handlingsrom hadde derfor vært interessant. Hvordan utformer nasjonalparkforvalterne sin rolle? Hvordan forstår de sitt handlingsrom? I hvilken grad opplever forvalterne et krysspress? Hvor er lojaliteten i de vanskelige sakene? Det er også interessant å undersøke om det utvikles et «profesjonelt fellesskap» mellom forvalterne – felles normer og løsninger på vanskelige utfordringer? Eller løses slike spenninger og konflikter ut fra individuelle vurderinger? Dette vil ha konsekvenser for hvor enhetlig eller helhetlig forvaltningen blir mellom de forskjellige verneområdene. Det ligger spenninger mellom en lokal forvaltning og en helhetlig forvaltning. Lokal forvaltning vil si å åpne opp for lokalt faglig og politisk skjønn, som må innebære en forvaltningspraksis tilpasset lokale naturlige forhold (som verneområdets tålegrense) og samfunnsmessige forhold. Dette fokuset på lokal tilpasning av saksbehandlingsrutiner og praksiser, og hvordan dette utvikles over tid, betegnes gjerne som adaptiv forvaltning i litteraturen. Her ligger det et motsetningsforhold og derfor også en utfordring med tanke på målet om en enhetlig forvaltning i betydningen av likebehandling både mellom geografiske områder og brukergrupper.

Selv om prosjektene favner bredt tematisk, så dekker de – naturlig nok – langt fra alle interessante og relevante spørsmål som reiser seg i forbindelse med den norske modellen for verneforvaltning. Å studere styringsrelasjonene mellom forvaltningsaktørene (MD, DN, fylkesmannsembetet, verneområdestyrer og verneområdeforvalter) og mellom forvaltning og brukere er et interessant tema i denne forbindelse. Her kan det være relevant å ta utgangspunkt i et snevert perspektiv på hierarkisk styring, og undersøke hvilke virkemidler som tas i bruk for enhetlig styring, rapportering og sanksjonering, og deres effekter. Like relevant kan det være å se dette i et nettverksstyringsperspektiv, om og eventuelt hvordan ulike aktører prøver å engasjere andre og få til samarbeid om forvaltningsoppgaver.

Et spørsmål som det er rimelig at ikke kan besvares ennå, er knyttet til forutsetningen om at lokal medvirkning gir lokal forankring. Hvordan opplever lokalpolitikere, lokalbefolkningen og lokale brukere forvaltningsreformen? Deltar de i prosesser med å utforme forvaltningsplaner og andre retningslinjer? Mobiliseres de i praktisk skjøtsel? Med dette berøres også spørsmålet om forvaltningens legitimitet, og det mer grunnleggende spørsmålet om det er mulig å kombinere nasjonale og internasjonale verneformål med lokale forventninger om økt handlingsrom og lokal skjønnsutøvelse. Et annet spørsmål er knyttet til en bærekraftig og helhetlig arealforvaltning på tvers av lovverk og vernesoner. Vil representantene i nasjonalparkstyrene fungere som bindeledd mellom kommunal og fylkeskommunal arealforvaltning av områdene utenfor, og nasjonalparkstyrene? Vil forvaltningsreformen kunne bidra til kompetanseheving og bedre samordning av plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven? Vil nasjonalparkstyrene utvikles som kreative møteplasser, der representanter for lokal utvikling tilpasser næringsutvikling i randsonen etter verneforskriften?

Dette fører oss over til spørsmålet om samordning av arealpolitikken på tvers av sektorer og forholdet mellom verneforvaltningen og andre forvaltningssystemer, som landbruksforvaltningen, fiskeriforvaltningen, energiforvaltningen, osv. Som følge av større fokus på bruk av verneområdene, så vil trolig ulike politikkområder oftere komme i berøring med hverandre, og konfliktene mellom ulike brukergrupper og politikkområder øke. Aktuelle spørsmål for forskning vil blant annet være hvordan dette kan påvirke utfallet av enkeltsaker, så vel som verneområdeforvaltningen.

I diskusjonen om en legitim og effektiv forvaltning av norske naturverdier er det også behov for å trekke veksler på naturvitenskapelig kunnskap, og vurdere hvordan denne, sammen med kvalitative case studier, kan stimulere og videreutvikle en legitim og effektiv modell for forvaltning av verneområder. Ettersom kjernen i debatten om lokal versus sentralisert forvaltning dreier rundt spørsmål om økologisk bærekraft, hvilken bruk som kan kombineres med vern, og hvilket styringssystem som er det mest *effektive* for å sikre verneverdier, er det derfor betimelig å påpeke fraværet av prosjekter og problemstillinger som utforsker forvaltningsreformen ut fra et økologisk ståsted. Studier om bruk av kunnskap i forvaltningen vil også kunne hatt god bruk for en naturvitenskapelig komponent.

Til sist: mange har pekt på politiseringen av norsk naturvernpolitikk og – forvaltning (se bl.a. Reitan 2004). Det er neppe grunn til å tro at den politiske debatten om naturvernforvaltningen har lagt seg. En studie av det politiske spillet, av hvilke premisser som blir viktige og avgjørende for utformingen av forvaltningen, – både i fortid og framtid – ville vært interessant. Hvor viktige er ulike hensyn – faglige vurderinger, forskningsbasert kunnskap, interessepolitikk og lobbyisme og partipolitikk – når avgjørelser skal tas?

Avslutningsvis vil vi understreke at spørsmålene dagens prosjekter søker å besvare er svært sentrale, og at perspektivene som benyttes er høyst relevante. Naturlig nok er det mange spørsmål og perspektiver som den pågående forskningen ikke reiser og anvender. Men like viktig som svarene denne forskningen gir, er de nye spørsmålene som reises i kjølvannet av disse prosjektene. I så måte er det grunn til å ha forventninger til denne forskningen, og det tydelige fokuset på sammenlignende studier. En fruktbar styrke av et komparativt «utenifra-perspektiv» er jo nettopp at nye spørsmål og perspektiver anvendes for å kaste nytt lys, og å øke forståelsen, av et kjent fenomen.

Litteraturliste:

Arnesen, T., K. Overvåg, E. Glørsen, C. Schurman og Ø. Riise (2010). *Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge. Definisjon, avgrensning og karakterisering*. ØF-rapport 08/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.

Asplan Viak AS (2008). *Evaluering av prøveprosjekt med lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og tiliggende verneområder. Sluttrapport*. Sandvika: Asplan Viak AS.

Bay-Larsen, I. (2006). *Partnerskapsbaserte bruks- og verneplanprosesser - Nordland fylkeskommune som regional utviklingsaktør*. Arbeidsnotat. Bodø: Nordlandsforskning.

Bay-Larsen, I. (2010). Conservatinists' concerns -on national administraion's response to integrated use and protection planning. *Local environment* 15(4): 357-371.

Bay-Larsen, I. (2012). The constitution of power in Norway's protected areas: on shore and in the sea. *Local Environment* 17(3): 331-347.

Falleth, E. I. og S. Hovik (2008). *Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk*. NIBR-rapport 2008: 11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Falleth, E. I. og S. Hovik (2006). *Lokal forvaltning av store verneområder. En evaluering av kommunal*

forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane. NIBR-rapport 2006: 18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Falleth, E. I, S. Hovik og C. Sandström (2008). *Blåfjella-Skjækerfjella Låarte-Skæhkere. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark*. NIBR-rapport 2008: 1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Fauchald, O. K. og L. Gulbrandsen (2012). The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation of authority? *Local environment*. 17(2): 203-222

Framstad, E. og T. Blindheim (2010). *Naturfaglig evaluering av Frivillig vern-områder*. NINA Rapport. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.

Harvold, K, S. Hovik og E. Vindenes (2006). Statlig vern eller grønt partnerskap. *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning* 2(06).

Haukeland, J. V. (2011). *Sustainable Tourism Development in a Norwegian National Park Area – Exploring Social Aspects*. PhD Thesis 2011: 71. Ås: Norwegian University of Life Sciences, Department of Ecology and Nature Resource Management.

Hovik, S. og M. Edvardsen (2006). Private–public partnership: An exceptional solution in nature conservation in Norway. *Local Environment* 11(4): 361-372.

Hovik, S., C. Sandström og A. Zachrisson. (2010). Management of Protected Areas in Norway and Sweden: Challenges in Combining Central Governance and Local Participation. *Journal of Environmental Policy & Planning* 12(2): 159-177.

Innst.O.nr.64 (1995-96) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.

Kaltenborn, B., M. Qvenild og C. Nellemans. (2011). Local governance of national parks: The perception of tourism operators in Dovre-Sunndalsfjella National Park, Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 65: 83-92.

Reitan, M. (2004). Politicisation and professional expertise in the policy of nature conservation. *Local Environment* 9(5): 437-450.

Reitan, M. og F. E. Holm (2012). Staten, kommunene og Trillemarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer. I: M. Reitan, J. Saglie and E. Smith (red). *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag AS: 167-195.

Riksrevisjonen (2005-2006). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Dokument 3:12 2005-2006

[Riksrevisjonen \(2006-2007\). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Dokument 3:11 2006-2007](#)

Rittel, H.W.J og Webber. M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155-169.

Roald, H. (2012). *Lokal forvaltningsmodell i Ytre Hvaler nasjonalpark*. Master's theses Ås: Norwegian

University of Life Sciences, Department of Ecology and Nature Resource Management.

Sandersen, H. T. og I. Bay-Larsen (2008). Partnerskap mot alle odds - om brukerstyrt verneplanarbeid i Junkerdal nasjonalpark. I: A. Røyseland and O. J. Andersen (red). *Partnerskap -en antologi*, 287-301. Bergen: Fagbokforlaget.

Sandström, C., S. Hovik, og E. I. Falleth. (2008). *Omstridd natur: trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa bokförlag.

Skjeggedal, T. (2008). *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Sluttrapport fra evaluering av forvaltningsforsøket*. Notat 2008: 1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling as

Skjeggedal, T. (2005). Ambitions and realities in Norwegian regional planning. *European Planning Studies* 13(5): 731-748.

St. prp. nr. 1 (2009-2010). Statsbudsjettet for budsjettåret 2010. Miljøverndepartementet.

Svarstad, H., K. Daugstad, O.I. Viestad og I. Guldvik (2006). New protected areas in Norway: Local participation without women. *Mountain Research & Development* 26(1): 48-54.

Vistad, O. I. og M. Vorkinn (2012). The Wilderness Purism Construct — Experiences from Norway with a simplified version of the purism scale. *Forest Policy and Economics* 19(0): 39-47.

Zachrisson, A. (2009). *Commons protected for or from the people: co-management in the Swedish mountain region*. PhD Thesis. Umeå: Umeå universitetet, Department of Political Science.

Sluttnoter

[Sluttnote 1](#): Per i dag berøres ikke fylkene Oslo, Akershus og Vestfold.

[Sluttnote 2](#): For en nærmere beskrivelse av de fire forsøkene, se Falleth og Hovik 2008; Asplan Viak AS 2008; Fallet og Hovik 2006; Fallet et al 2008; Skjeggedal 2008. Tidsskriftet *Utmark*, nr. 1/2008 er et spesialnummer som rapporterer fra evalueringen av disse forsøkene, se www.utmark.org.

[Sluttnote 3](#): «Emerald Network» er et nettverk av viktige områder for biologisk mangfold i Europa, under Bernkonvensjonen. «Emerald Network» er et parallelt nettverk til EUs Natura 2000 som bygger på de samme forutsetningene. Hovedfokuset er ivaretagelse av arter og naturtyper.